Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.329/2001/mks

Séance du 4 juillet 2003
IIe Cour de droit public

MM. et Mme les Juges Wurzburger, Président, Betschart, Hungerbühler, Müller, Yersin, Merkli et Fonjallaz.
Greffière: Mme Dupraz.

Fédération des syndicats patronaux de Genève,
1201 Genève,
A._____ & Cie,
B._____,
recourants, tous les trois représentés par Me Daniel Peregrina, avocat, Etude Baker & McKenzie, chemin des Vergers 4,
1208 Genève,

contre

Grand Conseil du canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3970,
1211 Genève 3.

Art. 8 et 127 Cst.: constitutionnalité de la législation genevoise en matière d'allocations familiales

(recours de droit public contre la loi genevoise du 21 septembre 2001 modifiant la loi sur les allocations familiales)

Faits:
A.
Le 21 septembre 2001, le Grand Conseil du canton de Genève (ci-après: le Grand Conseil) a adopté une loi (ci-après: la novelle) modifiant la loi du 1er mars 1996 sur les allocations familiales (ci-après: LAF ou loi genevoise). La novelle a notamment introduit un taux de contribution identique pour toutes les personnes tenues de contribuer et créé un fonds cantonal de compensation des allocations familiales. L'entrée en vigueur de la novelle a été fixée au 1er janvier 2002. La novelle a été publiée dans la Feuille d'Avis Officielle du canton de Genève une première fois le 28 septembre 2001 et une seconde fois le 16 novembre 2001, à l'expiration du délai référendaire, avec l'arrêté de promulgation.
B.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Fédération des syndicats patronaux de Genève (ci-après: la Fédération), ainsi qu'A._____ & Cie et B._____ demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, principalement, d'annuler la novelle et, subsidiairement, d'annuler les art. 12A, 12B et 27 LAF tels que modifiés par la novelle. Ils invoquent les art. 8, 9, 127 et 164 Cst. Ils se plaignent de violation des principes de la légalité et de la généralité de l'impôt.

Le Grand Conseil conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Au cours d'un second échange d'écritures, les recourants ont demandé au Tribunal fédéral, sous suite de frais et

dépens, de constater l'inconstitutionnalité de la novelle et d'admettre le recours dans le sens des considérants, en invitant le législateur genevois à trouver rapidement une solution conforme à la Constitution, en matière d'allocations familiales. Le Grand Conseil a maintenu ses conclusions initiales.
C.
Par ordonnance du 22 janvier 2002, le Président de la IIe Cour de droit public a rejeté la demande d'effet suspensif présentée par les recourants.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48).
1.1 Le droit genevois ne connaît pas le contrôle direct de la constitutionnalité des lois. Par conséquent, le délai de trente jours prévu à l'art. 89 al. 1 OJ pour déposer un recours de droit public contre un arrêté de portée générale commence à courir dès la publication de cet acte dans la Feuille d'Avis Officielle du canton de Genève. Lorsqu'il s'agit d'un arrêté soumis au référendum facultatif et que le référendum n'est pas utilisé, le délai de trente jours commence à courir au moment où l'autorité compétente donne officiellement connaissance du fait que l'arrêté est promulgué pour être exécutoire dans tout le canton, le référendum n'ayant pas été utilisé, (ATF 121 I 187 consid. 1a p. 189; 119 Ia 123 consid. 1a p. 126).

La novelle a été publiée à deux reprises dans la Feuille d'Avis Officielle du canton de Genève, d'abord le 28 septembre 2001, puis à l'expiration du délai référendaire, le 16 novembre 2001. Le présent recours, qui a été posté le 17 décembre 2001, a donc été déposé en temps utile.
1.2 Aux termes de l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert aux particuliers et aux collectivités lésés par des arrêtés ou des décisions qui les concernent personnellement ou qui sont de portée générale. Lorsque le recours est dirigé contre un arrêté de portée générale, la qualité pour recourir appartient à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour; une simple atteinte virtuelle suffit, pourvu qu'il y ait un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions prétendument inconstitutionnelles (ATF 128 I 167 consid. 4.3 p. 172; 125 I 474 consid. 1d p. 477/478).

Une association peut agir par la voie du recours de droit public en vue de sauvegarder les intérêts de ses membres, même si elle-même n'est pas touchée par l'acte entrepris. Il faut notamment qu'elle ait la personnalité juridique et que la défense des intérêts de ses membres figure parmi les buts statutaires. En outre, ses membres doivent être personnellement touchés par l'acte litigieux, du moins en majorité ou en grand nombre, (ATF 129 I 113 consid. 1.6 p. 119 et la jurisprudence citée).

D'après ses statuts du 30 juin 1947 (ci-après: les statuts), la Fédération est une association constituée conformément aux art. 60 ss CC (art. 1er al. 1 des statuts) qui a pour but en particulier la représentation des intérêts de ses membres et la défense de leurs droits (art. 2 lettre o des statuts). Ses membres sont pour l'essentiel des employeurs ou des patrons indépendants, d'une part, ainsi que des associations professionnelles ou interprofessionnelles d'employeurs ou de patrons indépendants, d'autre part, (art. 3 des statuts). Ils sont atteints par les dispositions attaquées. Les associations professionnelles et interprofessionnelles sont touchées comme l'association faîtière. Il faut dès lors reconnaître la qualité pour recourir à la Fédération. De même, il faut admettre la qualité pour agir en tant qu'employeur d'A._____ & Cie, société en nom collectif ayant pour objet la manufacture et le commerce de sacs de couchage, duvetterie et articles d'enfants, ainsi que, en tant qu'indépendant, de B._____ qui exploite une entreprise individuelle de tapissier-décorateur.
1.3 Selon l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir ün exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier, de lui-même, si la décision attaquée est en tout point conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle, invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours (ATF 129 I 113 consid. 2.1 p. 120 et la jurisprudence citée). Ainsi, lorsqu'un recourant demande l'annulation d'articles de loi, il doit invoquer des moyens visant chacune des dispositions de ces articles, sans quoi seuls les passa-

ges véritablement attaqués pourront, le cas échéant, être cassés; au surplus, il y aura annulation totale si, vu l'inconstitutionnalité de certains passages ou de certains articles, le reste de la loi n'a plus de sens. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 129 I 113 consid. 2.1 p. 120 et la jurisprudence citée). En outre, dans un recours pour arbitraire, le recourant ne peut pas se contenter de critiquer l'acte entrepris comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit préciser en quoi l'acte attaqué serait arbitraire, ne reposant sur aucun motif sérieux et objectif, apparaissant insoutenable ou heurtant gravement le sens de la justice (ATF 128 I 295 consid. 7a p. 312).

Bien que les recourants invoquent l'art. 9 Cst., ils ne motivent pas suffisamment, au regard de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, leur grief d'arbitraire. Le recours est donc irrecevable sur ce point.
2.
Les recourants attaquent, expressément, les trois dispositions suivantes de la loi genevoise, telles que modifiées par la novelle:
Art. 12A Allocations pour cas spéciaux (nouveau)

Ë Le fonds de compensation des allocations familiales défini à l'article 31 verse des prestations aux personnes dans le besoin, qui ont des enfants à leur charge et qui n'ont aucun droit à des allocations familiales ou des prestations similaires.

Art. 12B Conditions d'octroi (nouveau)

Ï Toute personne, domiciliée dans le canton, dont les revenus ne dépassent pas les limites prévues à l'alinéa 2 et qui a un ou plusieurs enfants à charge, également domiciliés dans le canton, peut prétendre aux prestations conformément aux dispositions ci-après si cet enfant ne donne aucun droit à des allocations familiales ou à des prestations similaires.
2 Le droit aux prestations est ouvert si les revenus bruts de l'ayant droit ne dépassent pas une fois et demie le montant fixé à l'art. 3, alinéa 1, de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968, et s'il ne dispose pas d'une fortune nette supérieure à 25'000 F.

3 Ces montants sont majorés de:
a) 50% si l'ayant droit fait ménage commun avec un adulte dont il assume la charge d'une manière prépondérante et durable;
b) 25% pour chaque enfant mineur dont le revenu brut propre est inférieur à 30'000 F par année;
c) 25% pour chaque enfant majeur de moins de 25 ans vivant en communauté domestique avec l'ayant droit et dont le revenu brut propre est inférieur à 30'000 F par année.
4 L'ordre dans lequel les personnes visées à l'alinéa 1 peuvent faire valoir le droit aux prestations est le suivant:
a) la mère;
b) le père;
c) la personne qui assume l'entretien de l'enfant de manière prépondérante et durable.
En cas de divorce ou de séparation judiciaire, le droit appartient à la personne qui a la garde de l'enfant.¨

Art. 27 Contributions (nouvelle teneur)

Ï Les employeurs visés à l'article 23, alinéa 1, paient la contribution fixée en pour-cent des salaires soumis à cotisations dans l'assurance-vieillesse et survivants fédérale, versés aux personnes dépendantes de l'établissement stable qu'ils possèdent dans le canton.

2 Les personnes de condition indépendante et les salariés d'un employeur non tenu de cotiser à l'assurance-vieillesse et survivants paient la contribution fixée en pour-cent des revenus soumis à cotisations dans l'assurance-vieillesse et survivants jusqu'à un montant maximum de 243'000 F par année.

3 Le taux de contribution est identique pour les employeurs, les indépendants et les salariés d'un employeur exempt de l'AVS, qu'ils soient affiliés auprès d'une caisse d'allocations familiales privée ou publique. Ce taux est fixé chaque année, en juillet, par le Conseil d'Etat de manière à couvrir, l'année suivante, les frais découlant de l'application de la présente loi.

4 Les contributions versées aux caisses d'allocations familiales sont affectées exclusivement:
a) au paiement des allocations familiales;
b) au financement des allocations d'encouragement à la formation prévues par l'article 120A de la loi sur l'orientation, la formation et le travail des jeunes gens, du 25 juin 1985, et par l'article 36A de la loi sur l'encouragement aux études, du 4 octobre 1989;
c) à la compensation des charges effectuée par le fonds cantonal de compensation des allocations familiales;
d) à la couverture des frais de gestion dont le taux maximal est fixé par le Conseil d'Etat;
e) à l'approvisionnement du fonds de réserve.¨
Enfin, l'art. 31 LAF intitulé Ëonds cantonal de compensation des allocations familiales, dont la teneur est nouvelle et auquel se réfère l'art. 12A LAF, dispose:
Ï Est créé, sous la dénomination de Fonds cantonal de compensation des allocations familiales, un fonds indépendant, doté de la personnalité juridique, qui est crédité ou débité de toutes les ressources et prestations prévues par la présente loi.

2 Le fonds couvre prioritairement les prestations suivantes:
a) les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative;
b) les allocations familiales versées au personnel de maison;
c) les allocations familiales pour cas spéciaux;
d) le financement des allocations d'encouragement à la formation;
e) les frais de gestion.
3 Le fonds est géré par un conseil d'administration selon des principes semblables à ceux prévus par la législation fédérale en matière de fonds de compensation de l'AVS.

4 Le conseil d'administration est nommé par le Conseil d'Etat. Il se compose de:
a) 1 président désigné par le Conseil d'Etat;
b) 4 membres désignés par les partenaires sociaux en fonction de leurs compétences en matière d'assurances sociales et de gestion financière, à raison de deux pour l'Union des associations patronales genevoises et 2 pour la Communauté genevoise de l'action syndicale;
c) 1 représentant du département de l'action sociale et de la santé.
5 Le fonds est exonéré des impôts cantonaux et communaux.

6 Le contrôle périodique du fonds est assuré par l'inspection cantonale des finances.

7 Le Conseil d'Etat fixe par règlement les compétences et le fonctionnement du fonds de compensation et de son conseil d'administration.¨
3.
3.1 Les recourants prétendent que l'art. 27 al. 3 LAF (tel que modifié par la novelle) ne respecte pas le principe de la légalité qui résulte, sur le plan fiscal, de l'art. 127 al. 1 Cst. en relation avec l'art. 164 al. 1 lettre d Cst. qui serait applicable par analogie au niveau cantonal. Ils font valoir que la disposition critiquée n'indique aucun taux permettant de déterminer, à la lecture de la loi genevoise, le montant des contributions susceptible d'être perçu auprès des personnes et des entreprises assujetties à la loi genevoise. L'art. 27 al. 3 LAF donnerait en réalité un blanc-seing au Conseil d'Etat du canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat).
3.2 En matière de contributions publiques, le principe de la légalité est un droit constitutionnel indépendant dont la violation peut être directement invoquée dans un recours de droit public (cf. dans ce sens, en rapport avec l'art. 4 aCst., l'ATF 126 I 180 consid. 2a/aa p. 182). Il est concrétisé par l'art. 127 al. 1 Cst. qui prévoit que la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul sont définis par la loi. Cette disposition reprend la jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale et vaut aussi bien pour les impôts fédéraux que cantonaux (cf. le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle

Constitution fédérale, in FF 1997 I 1 ss p. 351/352). Au demeurant, l'art. 164 al. 1 lettre d Cst. ne contient pas des exigences supérieures à celles de l'art. 127 al. 1 Cst., de sorte que les recourants ne pourraient de toute façon pas déduire une meilleure protection de cette disposition, si elle était applicable en l'espèce, que de l'art. 127 al. 1 Cst. Dès lors, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'art. 164 al. 1 lettre d Cst. est applicable par analogie au niveau cantonal.

Le principe de la légalité exige également qu'une disposition légale déléguant à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution ne constitue pas un blanc-seing et indique, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et le mode de calcul de ladite contribution (ATF 125 I 182 consid. 4a p. 193). Le Tribunal fédéral examine librement si la norme de délégation en cause satisfait à ces exigences (ATF 122 I 305 consid. 5a p. 311 et la jurisprudence citée).
3.3 Dans un arrêt du 30 octobre 1997, qui portait sur la constitutionnalité de la loi genevoise dans sa version initiale, le Tribunal fédéral a considéré que, même si les contributions aux caisses d'allocations familiales présentaient un caractère fiscal, elles ne pouvaient être assimilées à des impôts généraux sur le revenu et la fortune. Il a ajouté qu'elles pouvaient toutefois constituer des impôts d'affectation (SJ 1998 p. 473 consid. 7b p. 484/485, 2P.210/1996, et les références citées). Ce sont en tout cas des contributions de droit public (ATF 73 I 47 consid. 6 p. 55 ss; arrêt 2P.335/1997 du 16 décembre 1997 consid. 3c).

En tant que contributions publiques, les cotisations aux caisses d'allocations familiales doivent respecter le principe de la légalité. En effet, ce principe s'applique, de façon générale, à toutes les contributions publiques, mais avec des nuances visant à tenir compte de la nature spécifique de la contribution en cause. Ainsi, le principe précité peut être assoupli lorsque d'autres principes jouent le même rôle, par exemple les principes de la couverture des frais ou des charges et de l'équivalence (au sujet des définitions de principe de la couverture des frais et de principe de l'équivalence, cf. l'ATF 126 I 180 consid. 3a p. 188). Toutefois, ces deux derniers principes ne peuvent pas remplacer entièrement l'exigence d'une base légale formelle (ATF 125 I 173 consid. 9c p. 180).
3.4 L'art. 27 al. 3 2ème phrase LAF délègue au Conseil d'Etat le pouvoir de fixer chaque année, en juillet, le taux des contributions versées aux caisses d'allocations familiales, de manière à couvrir, l'année suivante, les frais découlant de l'application de la loi genevoise. Quant à l'art. 27 al. 4 LAF, il détermine l'affectation exclusive desdites contributions en énumérant cinq postes dont le premier est le ¨paiement des allocations familiales¨(lettre a), le quatrième ¨la couverture des frais de gestion dont le taux maximal est fixé par le Conseil d'Etat¨(lettre d) et le cinquième ¨l'approvisionnement du fonds de réserve¨(lettre e). En ce qui concerne le premier poste (art. 27 al. 4 lettre a), on relèvera que le cercle des bénéficiaires des allocations familiales est litigieux en l'occurrence. Le fond de réserve fait l'objet de l'art. 32 LAF. Selon cette disposition, les caisses d'allocations familiales privées et publiques, à l'exception de celle pour personnes sans activité, créent un fonds de réserve, destiné exclusivement à parer aux insuffisances temporaires de recettes, dont le montant correspond à trois mois au moins et six mois au plus d'allocations, calculé sur la base de celles payées au cours des deux dernières années.

Il convient d'examiner si la délégation du législatif à l'exécutif quant à la fixation du taux de contribution respecte le principe de la légalité en l'espèce. En effet, cette délégation spécifie que le taux de contribution doit permettre de couvrir les frais découlant de l'application de la loi genevoise, alors qu'une partie des frais susmentionnés est précisément arrêtée par l'exécutif, dans certaines limites il est vrai, et qu'au surplus le cercle des bénéficiaires des allocations familiales est contesté.

Comme le taux de la contribution doit être fixé de manière à couvrir, l'année suivante, les frais découlant de l'application de la loi genevoise, on peut considérer que l'art. 27 al. 3 2ème phrase LAF établit une quotité minimum non chiffrée. En revanche, dans la mesure où certains postes sont déterminés par le Conseil d'Etat, il manque une limite maximum. En effet, même si les montants des allocations sont fixés dans la loi genevoise (art. 8 LAF) et si, sur les autres postes, le Conseil d'Etat n'est pas entièrement libre (cf. en particulier l'art. 32 LAF), il jouit d'une marge de manoeuvre trop étendue pour que le principe de la couverture des frais permette de contrôler le montant de la contribution. Ainsi, en fixant le taux unique de contribution à 1,9%, le Conseil d'Etat a pu prendre une décision portant, d'une part, sur un montant de 30'000'000 fr. environ, qui permettait

de couvrir l'augmentation des allocations familiales pour les enfants de moins de quinze ans qui avaient passé de 170 à 200 fr. en 2001 et, d'autre part, sur un montant estimé à quelque 334'400'000 fr correspondant au montant des contributions qui devaient être prélevées pour 2002 (cf. la lettre du Conseil d'Etat du 3 décembre 2001 à un administrateur d'une
caisse d'allocations familiales). Le Conseil d'Etat dispose donc d'un pouvoir non négligeable d'influencer le montant des Ërais découlant de l'application de la loi genevoiseëqui doit servir de base au calcul de la contribution.

Ainsi, en l'absence d'une disposition légale fixant un taux plafond, le principe de la légalité n'est pas respecté. L'art. 27 al. 3 2ème phrase LAF, tel que modifié par la novelle, est donc inconstitutionnel. Au demeurant, on rappellera que, dans ses déterminations des 15 janvier et 25 février 2002, le Grand Conseil a lui-même indiqué que, dans l'hypothèse où l'inconstitutionnalité de la délégation serait constatée, il ne manquerait pas de procéder aux amendements nécessaires en introduisant un taux plafond ou une fourchette dans la loi genevoise, en tant que le Tribunal fédéral l'inviterait à le faire.
4.
Un des buts de la novelle consiste en la création d'un fonds de compensation. L'idée qui est à la base de cette innovation a été expliquée dans l'exposé des motifs d'un projet de loi modifiant la loi genevoise - mais antérieur à la novelle - (Mémorial des séances du Grand Conseil 2000 p. 10095): Ëtant donné que les allocations familiales sont gérées par un très grand nombre de caisses et que le taux uniforme aurait pour conséquence que certaines d'entre elles ne pourraient pas verser les allocations dues et que d'autres capitaliseraient des cotisations non utilisées, le projet de loi propose de créer une caisse de compensation qui permette de redistribuer entre les caisses le produit des cotisations de manière à ce que celles-ci soient en mesure de verser les allocations familiales telles que fixées par la loi tout en évitant de créer des réserves inutilisées.Ëschématiquement, les employeurs paient des cotisations à leurs caisses d'allocations familiales qui, après avoir versé les allocations familiales qu'elles doivent payer, font parvenir leurs excédents au fonds de compensation. Ces excédents permettent notamment de financer les allocations familiales des personnes sans activité lucrative ou dans le besoin (cas spéciaux). Les recourants s'en prennent à la modification du financement résultant de la novelle, en particulier de la création d'un fonds de compensation.
4.1 Les recourants allèguent la violation du principe de la généralité de l'impôt et par là-même celle du principe de l'égalité garanti par l'art. 8 Cst. Ils se plaignent notamment de l'introduction d'un régime prévoyant que les contributeurs financent les allocations familiales versées non seulement aux salariés mais encore aux personnes sans activité lucrative et dans le besoin (cas spéciaux), avec lesquelles il n'existe aucun lien professionnel. Dans leur mémoire de recours, ils illustrent leur grief en analysant la situation des personnes dans le besoin; ils se réfèrent en particulier aux art. 12A et 27 al. 4 lettre c LAF (introduits par la novelle) et remarquent que le nouveau système élargit le cercle des bénéficiaires des allocations familiales sans étendre - et même en restreignant - celui des contributeurs qui, par conséquent, doivent supporter une charge plus lourde. Développant leur argumentation dans leur mémoire complétif, les recourants s'attachent plus spécialement à la condition des personnes sans activité lucrative domiciliées dans le canton de Genève et assujetties à la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) (cf. les art. 2 et 3 ainsi que 27 et 31 LAF, et
l'abrogation de l'art. 29 LAF). Ils soulignent que, si les allocations familiales pour cas spéciaux s'élèvent à environ 100'000 fr. par année, celles qui sont versées aux personnes sans activité lucrative assujetties à la LAVS atteignent annuellement quelque 10'000'000 à 11'000'000 fr.
4.2 Le Grand Conseil prétend que, dans leur mémoire de recours, les intéressés se seraient contentés d'attaquer le financement des allocations familiales pour cas spéciaux. D'après lui, les recourants n'auraient contesté que dans leur mémoire complétif le financement des allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative et, plus généralement, l'institution du fonds de compensation ainsi que son mode de financement. Le Grand Conseil soutient que ces griefs, qui auraient pu être soulevés dans le mémoire de recours, sont irrecevables.

En réalité, les intéressés ont déjà attaqué, dans leur mémoire de recours, la modification du système de financement introduite par la novelle et, plus spécialement, la création d'un fonds de compensation. Certes, ils n'ont pas demandé expressément l'annulation de l'art. 31 LAF, tel que modifié par la novelle. Cependant,

l'annulation de cette disposition était comprise dans leur conclusion visant à l'annulation de toute la novelle et l'ensemble de leur argumentation y tendait. Par ailleurs, les recourants ont souligné concrètement les failles du nouveau système de financement en analysant plus particulièrement, dans leur mémoire de recours, les allocations familiales pour cas spéciaux et, dans leur mémoire complétif, les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative. Dès lors, il y a lieu d'écarter l'objection susmentionnée du Grand Conseil quant à la recevabilité des griefs soulevés par les recourants d'autant plus que, la novelle n'ayant pas été accompagnée d'un exposé des motifs, c'est la réponse du Grand Conseil au présent recours qui a clarifié certains points (cf. l'ATF 125 I 71 consid. 1d/aa p. 77).
4.3 Les allocations familiales ont pour objectif de compenser en partie la charge financière engendrée par la constitution d'une famille, en particulier la présence d'un ou de plusieurs enfants. Aux préoccupations de caractère purement social peuvent s'ajouter d'autres objectifs: démographiques, de politique économique, d'assistance (Pascal Mahon, Les allocations familiales, in Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, éd. par Heinrich Koller/ Georg Müller/ René Rhinow/ Ulrich Zimmerli, vol. III: Soziale Sicherheit, Bâle/Genève/Munich 1998, p.119 ss, spéc. n. 5 p. 121; cf. aussi Pierre-Yves Greber, Droit suisse de la sécurité sociale, Lausanne 1982, p. 509). En principe, le régime des allocations familiales se fonde sur une relation de travail. Les lois cantonales, pour la plupart, ne prévoient le paiement d'allocations familiales qu'aux salariés et, dans toutes les législations cantonales, le versement de telles allocations est couvert par les cotisations des employeurs (cf. Office fédéral des assurances sociales, Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales, Berne 2002, p. 25/26). D'autres lois cantonales étendent le versement d'allocations familiales aux indépendants (généralement, à l'exclusion des agriculteurs), qui en
assurent partiellement le financement eux-mêmes (Office fédéral des assurances sociales, op. cit., p. 29). Enfin, cinq cantons (Fribourg, Valais, Jura, Schaffhouse et Genève) ont instauré un système comprenant également l'octroi d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative (principe de l'universalité des allocations familiales; Office fédéral des assurances sociales, op. cit., p.5). Dans le canton de Fribourg, les frais sont pris en charge à raison de la moitié par le canton, d'une part, et par les communes, d'autre part. En Valais, le canton assume le financement. Dans le canton du Jura, les allocations familiales versées sont à la charge des caisses reconnues, conformément à une clé de répartition. Dans le canton de Schaffhouse, le financement des allocations familiales est assumé par le canton, les communes, le fonds social et les caisses de compensation familiale pour salariés (Office fédéral des assurances sociales, op. cit., p. 31).

Les cotisations alimentant les caisses d'allocations familiales sont assurément des contributions publiques, qu'on ne saurait qualifier d'impôts généraux sur le revenu et la fortune. Comme ces contributions poursuivent un but déterminé et que leur produit est consacré à des dépenses précises, en particulier au paiement d'allocations familiales, elles peuvent entrer dans la catégorie des impôts (spéciaux) d'affectation liés à certains coûts particuliers. On désigne ainsi des contributions destinées à couvrir des dépenses déterminées et perçues auprès d'un cercle de contribuables comprenant les personnes à la charge desquelles la collectivité publique peut, pour des motifs objectifs et raisonnables, mettre en priorité les dépenses en cause plutôt que de les imposer à l'ensemble des contribuables. Un tel impôt est dû indépendamment de l'usage ou de l'avantage obtenu individuellement par le contribuable ou de la dépense que celui-ci a provoquée (ATF 122 I 305 consid. 4b p. 309/310; cf. aussi l'ATF 124 I 289 consid. 3b p. 291; Peter Böckli, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, Bâle/Stuttgart 1975, p. 52/53; Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 2e éd., Bâle/Genève/Munich 2002, p. 9/10).

Il convient donc d'examiner si des motifs objectifs et raisonnables justifient qu'en l'occurrence, le financement des allocations familiales incombe entièrement aux employeurs, aux indépendants et aux salariés d'un employeur exempté de l'AVS. On a rappelé ci-dessus le but des allocations familiales (compensation partielle des frais occasionnés par des enfants). Dans la mesure où ces allocations poursuivent un objectif économique, elles reposent en principe sur une relation professionnelle, de sorte qu'il est objectivement fondé de mettre leur financement à la charge des cotisants énumérés ci-dessus (employeurs, indépendants et salariés d'un employeur exempté de l'AVS). En revanche, un système qui, comme celui du canton de Genève, consacre le principe de l'universalité des allocations familiales, poursuit aussi un but social. A partir du moment où des allocations familiales sont versées à des bénéficiaires indépendamment de toute relation professionnelle, il n'est plus justifié de mettre le financement de ces allocations à la charge du cercle - restreint - des contribuables susmentionnés. En effet, en l'absence d'un lien suffisant entre les contribuables et le but de la contribution, le principe de la

généralité de l'impôt interdit
d'exiger de certains citoyens (les employeurs, notamment) qu'ils contribuent à la couverture de frais en faveur d'autres citoyens avec lesquels ils n'ont aucune relation particulière. Ce précepte exclut la création de privilèges, tous les assujettis devant, en principe, s'agissant de la couverture des dépenses générales, être soumis à la même réglementation (cf. Walter Ryser/Bernard Rolli, Précis de droit fiscal suisse, 4e éd., Berne 2002, p. 56; cf aussi Danielle Yersin, L'égalité de traitement en droit fiscal, in RDS 1992 II 145 ss, p. 166).

La novelle a simultanément étendu le cercle des bénéficiaires des allocations familiales qui englobe les personnes sans activité lucrative, en introduisant les allocations familiales pour cas spéciaux (art. 12A LAF), et elle a restreint le cercle des cotisants potentiels, en supprimant la possibilité de demander une contribution également aux personnes sans activité lucrative (abrogation de l'art. 29 LAF). Ce nouveau système impose à une partie seulement des contribuables toute la charge que représentent les allocations familiales versées à des personnes sans activité lucrative ou qui sont dans le besoin et remplissent les conditions de l'art. 12A LAF (cf. les art. 27 et 31 LAF). En instaurant ce nouveau régime de financement, le Grand Conseil a violé le principe de la généralité de l'impôt et, par conséquent, celui de l'égalité garanti par l'art. 8 Cst. On relèvera que, des autres cantons consacrant le principe de l'universalité des allocations familiales, trois (Fribourg, Valais et Schaffhouse) mettent, en tout cas partiellement, le financement des allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative à la charge des collectivités publiques et prennent ainsi en compte le caractère social de ce type d'allocations
familiales; quant au quatrième (Jura), il finance ces allocations en fonction d'une clé de répartition entre toutes les caisses reconnues.

En conclusion, l'inconstitutionnalité dont est entachée la novelle ne vise pas le versement d'allocations familiales aux personnes sans activité lucrative et aux personnes dans le besoin (cas spéciaux), mais le financement de ce genre d'allocations familiales. En effet, dans la mesure où de telles allocations relèvent en réalité de la politique sociale et de l'assistance qui incombent aux collectivités publiques, on ne saurait en imposer la charge financière à un cercle déterminé de contribuables. Il convient donc de changer les dispositions de la novelle établissant le financement de ce type d'allocations familiales, en particulier l'art. 31 al. 2 lettres a et c LAF tel que modifié par la novelle.
5.
Les recourants ont conclu, dans un premier temps, à l'annulation de la novelle ou du moins des art. 12A, 12B et 27 LAF tels que modifiés par la novelle, puis ils ont demandé, dans un second temps, que le Tribunal fédéral constate l'inconstitutionnalité de la novelle et prenne une décision incitative.
5.1 Le Tribunal fédéral prend une décision incitative lorsque, pour éviter un vide juridique - qui aurait, en définitive, des conséquences plus néfastes que l'application d'une disposition viciée -, il renonce à annuler une disposition inconstitutionnelle et rejette le recours - voire l'admet suivant la façon dont ses conclusions ont été formulées -, le cas échéant dans le sens des considérants (ATF 110 Ia 7 consid. 6 p. 27 s'agissant d'un contrôle abstrait des normes; ZBl 88/1987 p. 306 consid. 5 p. 313/314, P.1020/1986, et 87/1986 p. 482 consid. 2c p. 485/486, P.1881/1984, s'agissant d'un contrôle concret des normes). On parle de décision incitative (Äppellentscheid¨) car cette décision comporte un appel plus ou moins précis et directif à l'égard du législateur afin qu'il élabore une réglementation conforme à la Constitution (Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Berne 1994, 2e éd., p. 403). Une telle décision a ainsi pour conséquence, d'une part, de maintenir un acte vicié, le cas échéant en déboutant un recourant qui obtient gain de cause, et, d'autre part, de légitimer les autorités (à continuer) à appliquer, au moins temporairement, une norme reconnue comme n'étant pas conforme à la Constitution
jusqu'à ce que le législateur adopte une nouvelle réglementation (cf. Andreas Auer, L'effet des décisions d'inconstitutionnalité du Tribunal fédéral, in PJA 5/92 p. 559 ss, n. 23, p. 564). Aussi une décision incitative ne peut-elle être admise qu'exceptionnellement et pour de justes motifs (ATF 112 Ia 311 consid. 2c p. 313; RDAF 1998 2 148 consid. 3b/aa p. 153/154, 2P.96/1997).
5.2 Comme on l'a vu, le système de financement des allocations familiales instauré par la novelle est inconstitutionnel parce qu'il ne respecte pas le principe de la légalité dans la mesure où il ne fixe pas un taux de contribution plafond (consid. 3 ci-dessus) et qu'il viole le principe de la généralité de l'impôt (consid. 4 ci-dessus). Toutefois, l'annulation des dispositions litigieuses (les art. 12A, 12B, 27 al. 3 2ème phrase et 31 al.

2 lettre a et c LAF) ne permettrait plus d'assurer le financement des allocations familiales prévues par la loi genevoise. Une telle décision entraînerait des conséquences graves, spécialement pour les personnes les plus défavorisées financièrement. Il apparaît donc justifié de rendre une décision incitative dans le cas d'espèce, d'autant plus que, selon le mémoire complétif des recourants (p. 8), üne procédure de révision globale de la réglementation genevoise sur les allocations familialesëst actuellement en cours (cf. aussi les déterminations du Grand Conseil du 30 mai 2002, p. 5). D'ailleurs, les recourants ont eux-mêmes déposé des conclusions dans ce sens, dans leur mémoire complétif, et le Grand Conseil a envisagé cette solution au cas où la délégation de compétence de l'art. 27 al. 3
2ème phrase LAF serait déclarée inconstitutionnelle (cf. les déterminations du Grand Conseil du 15 janvier 2002, p. 10, et du 25 février 2002, p. 9/10). Le Grand Conseil devra établir rapidement un régime d'allocations familiales conforme à la Constitution, respectant en particulier le principe de la légalité, ainsi que celui de la généralité de l'impôt. Il devra donc déterminer dans la loi genevoise le taux des cotisations alimentant les caisses d'allocations familiales soit en fixant un plafond, soit en établissant une fourchette entre le minimum et le maximum de ces contributions; sur ce point, il devra simplement compléter la novelle. Le Grand Conseil devra en outre trouver un mode de financement des allocations pour personnes sans activité lucrative et dans le besoin (cas spéciaux) qui en répartisse la charge sur l'ensemble des citoyens et ne la fasse pas supporter exclusivement par les employeurs, les indépendants et les salariés d'un employeur exempté de l'AVS.
6.
Les recourants ont demandé à l'autorité de céans de constater l'inconstitutionnalité de la novelle et de rendre une décision incitative (cf. lettre B et consid. 5 ci-dessus), ce que fait l'autorité de céans. Le recours doit donc être admis, au demeurant partiellement seulement, puisque le Tribunal fédéral n'a constaté l'inconstitutionnalité que de certaines dispositions de la novelle, et dans la mesure où il est recevable (cf. le consid. 1.3).

Compte tenu de l'ensemble des circonstances du cas, il se justifie de statuer sans frais et d'allouer des dépens aux recourants (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Dans la mesure où il est recevable, le recours est admis partiellement dans le sens des considérants.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Le canton de Genève versera aux recourants, créanciers solidaires, une indemnité de 4'000 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants et au Grand Conseil du canton de Genève.
Lausanne, le 4 juillet 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: